

3. Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 5 апреля 2013.

4. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

Мошкин Сергей Вячеславович,
главный научный сотрудник
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург

Базовые принципы формирования национального парламента в федеративном государстве

Как известно, федерализм представляет собой такую систему разделения власти, при которой федеральный центр и регионы, опираясь на закрепленную за ними конституцией страны долю полномочий, сдерживают и уравнивают друг друга, не допуская монополизации власти в одних руках. Это непрекращающийся диалог, своеобразный торг между всеми участниками процесса, смысл которого сводится, в общем-то, к одному: не допустить ситуации, когда политическое решение будет приниматься только в одной точке, и предотвратить появление монопольного источника власти. Политическая система федерализма предполагает, таким образом, децентрализацию власти, т. е. существование множественности властных центров. При этом одним из ключевых условий федеративного диалога выступает широкое представительство региональных интересов в общенациональных органах власти. Голос регионов должен полноценно и внятно звучать на

государственном уровне, и отвечать за это должен, прежде всего, парламент федерации. Именно по этой причине в федеративных государствах устройству представительных органов власти и системе их комплектования придается особое значение.

В федеративных государствах парламент, за редким исключением, является двухпалатным. При этом наличие двух палат — не просто технический вопрос организации представительной власти. За существованием каждой из палат кроется различное видение демократии. Первому соответствует чисто мажоритарная трактовка народного представительства. Согласно этому взгляду, парламент, избранный путем прямых и всенародных выборов, в полном объеме отражает непосредственную волю населения и потому не должен сталкиваться с препятствиями в лице верхней палаты. Сторонники бикамерализма (двухпалатной системы), в свою очередь, настаивают на том, что верхняя палата призвана сдерживать и уравнивать потенциально агрессивное большинство нижней палаты, так как именно она, верхняя палата, выражает региональные интересы — интересы меньшинства.

Именно ориентация верхней палаты на региональное меньшинство делает ее особенно востребованной в федеративном государстве. Сосуществование палат позволяет эффективно комбинировать политические устремления нации, выражаемые политическими партиями, с интересами территориальных сообществ, составляющих федерацию. Типы политической фрагментации накладываются друг на друга: для политических дебатов предназначена нижняя палата, в то время как в верхней палате выясняются отношения субъектов федерации с федеральным центром. В итоге несовпадение структурных противоречий, присущих каждой из палат, и вынесение разноплановых по своей сути конфликтов на различные политические площадки превращает парламент в целом в действенный механизм защиты интересов большинства и меньшинства одновременно.

Современные федерации довольно широко применяют избрание депутатов национального парламента по партийным спискам. И Россия в этом ряду не исключение: Государственная дума РФ

в 2007 и 2011 гг. избиралась исключительно по партийно-пропорциональной системе, хотя с 2016 г. законодатели решили вернуться к прежней, смешанной, системе формирования нижней палаты. Здесь важно понять, что принципиальную роль в федеративном строительстве играет не столько сам метод избрания парламентариев (партийные списки или мажоритарные округа), сколько наличие в стране децентрализованных и укорененных в толщу федерации политических партий. Речь идет о партиях, присутствие которых во власти в равной мере ощущается на всех этажах федеративного здания — и в центре, и в регионах, причем обеспечивается оно за счет того, что политики одного уровня состоят в прочных и постоянных институциональных отношениях с политиками других уровней. Партии такого рода скрепляют федерацию, причем достигается это отнюдь не единодушием федеральной верхушки и региональных отделений и страхом последних перед оргвыводами партийного руководства. Напротив, гарантией федеративных свобод выступает способность региональных партийных отделений, оставаясь в рамках своей партии, сдерживать централистские поползновения, исходящие от федерального партийного начальства.

Предвыборные списки таких партий в полном смысле слова «произрастают» снизу, поскольку в них попадают не те местные активисты, которых хотело бы поощрить партийное руководство (преданность «идеологии» или «боссу» здесь в расчет почти не берется), а люди, умеющие побеждать, т. е. пользующиеся авторитетом в своем регионе и способные тем самым поддержать партию, с которой они взяли сотрудничать.

И напротив, партии, выстраиваемые и управляемые сугубо сверху, с федеративным порядком имеют весьма мало общего, о чем свидетельствует новейший опыт российских избирательных кампаний, когда лучшей рекомендацией кандидата является его близкое знакомство (читай: лояльность и преданность) с каким-нибудь деятелем федерального уровня.

Естественно, интегрированная партия вынуждена действовать одновременно на федеральном и региональном поле, что порой

приводит к достаточно серьезной внутрипартийной разобщенности, ибо не всегда интересы центра совпадают с интересами составных частей федерации. Но, в конечном счете, эта раздвоенность благотворна, так как именно она и делает федеративный порядок непоколебимым. Ведь партия, опирающаяся не на один, а на несколько политических центров, гарантирует самое широкое представительство региональных интересов. Внутри нее происходит бесконечный торг между апологетами центра и сторонниками периферии — торг, который позволяет уподобить такую партию самой федерации. В основе такой партии лежит диалог, постоянный обмен мнениями и позициями. Таковы, к примеру, канадские, индийские, австралийские партии.

Увы, но практически все российские партии рассматривают федерализм в лучшем случае как неизбежную обузу, и Государственная дума выступает традиционно в централистском духе именно потому, что заседающие там партийные группы по большей части не имеют прочных корней в российских регионах. В современном отечественном контексте политические партии просто вынуждены подыгрывать центральной власти, а депутаты, отмобилизованные ими в парламент, в первую очередь чувствуют себя апологетами федерального партийного руководства и только потом — представителями собственных территорий. К тому же среди нынешних руководителей российских политических партий, будь то левого или правого флангов, истинных федералистов почти не осталось.

Правда, среди экспертов есть мнение, что дефицит представительства региональных интересов в Государственной думе можно компенсировать переходом к прямому избранию членов Совета Федерации. Действительно, юридически такой «размен» возможен, но проблему в целом он не решит. Дело в том, что сенаторы, даже будучи самыми преданными и последовательными борцами за интересы своих территорий, в нынешних конституционных рамках никак не смогут развернуться в полную силу. В отличие от конституций многих других федеративных государств, российский Основной закон позволяет нижней палате большинством голосов перекрывать решения, принимаемые верхней палатой.

А это означает, что любой президент, имеющий «контрольный пакет» голосов в Государственной думе, может позволить себе не считаться с мнением субъектов федерации, консолидировано представленных в верхней палате.

Таким образом, федеративное устройство страны предъявляет вполне определенный набор требований к структуре и принципам формирования национального парламента. Во-первых, оптимальной моделью в подобных случаях представляется наличие в легислатуре двух палат. Во-вторых, члены верхней палаты должны быть институционально связаны с территориями, которые они представляют, получая свой мандат либо напрямую, в ходе всенародного голосования, либо с санкции органа региональной власти, избираемого населением. В-третьих, нижняя палата при любых способах ее формирования должна состоять из людей, для которых интересы субъектов Федерации остаются если не приоритетными, то по меньшей мере равноценными по отношению к интересам государства в целом. В-четвертых, решения, принимаемые верхней палатой, должны быть гарантированы от посягательств нижней палаты.

Как выглядят эти принципы в применении к нашей стране? Отчасти об этом уже говорилось выше, в связи с конституционной статьей, позволяющей Государственной думе игнорировать мнение Совета Федерации. Что касается самого принципа наличия двух палат, то с 1993 г. он претерпел значительные метаморфозы. Причем наиболее ошутимое влияние на него оказало не столько «изгнание» в 2000 г. регионального руководства из Совета Федерации, сколько радикальное изменение способа утверждения губернаторов. Очевидно, что действовавшая с 2004 г. и до недавнего времени система президентских назначений высших должностных лиц субъектов Федерации трансформировала саму природу верхней палаты, ибо сенаторы, делегируемые в верхнюю палату президентскими назначенцами, едва ли могут считаться полноценными представителями своих регионов, поскольку населением они не избираются и, следовательно, проходят лишь частичную региональную легитимацию. В результате в Совете Федерации резко

усилилась роль централистского лобби. Сегодня можно видеть, что верхняя палата все меньше и меньше перестает выполнять свои федералистские задачи.

Стопроцентное комплектование Государственной думы по партийным спискам, установленное в 2005 г. и действующее до сих пор, лишь усилило эти унитаристские тенденции. Депутаты партий, отношения которых с регионами носят формально-механический характер, просто-напросто не имеют собственного голоса в федеративном торге с центральной властью за отстаивание региональных интересов. В градации различных видов лояльности, которыми связан «списочный» депутат, привязанность к территории занимает одно из последних мест. А потому связь парламентариев с электоратом стала почти виртуально-символической.

Итак, из-за институциональной неполноценности Совета Федерации, обусловленной особенностями нашего конституционного устройства и усугубившейся с внедрением процедуры президентского назначения губернаторов, регионы испытывают явный дефицит представительства своих интересов на федеральном уровне. В свою очередь, нижняя палата, в которой было ликвидировано представительство от территориальных округов, оказалась вообще институционально оторванной от субъектов Федерации. Ну а поскольку в стране полноценные, укорененные в регионах партии по-прежнему отсутствуют, усиление партийной компоненты в думской политике окончательно переориентировало парламентскую работу на обслуживание федерального центра. В результате федеративный торг как феномен, лежащий в основе любой федерации, оказался невостребованным, парламент еще более ослаб, а партии остались столь же декоративными, как и прежде. Что действительно изменилось, так это степень контроля, который осуществляет президентская администрация над Федеральным Собранием, что само по себе не имеет ничего общего с принципами федерализма.

В сложившейся ситуации, к сожалению, не приходится уповать ни на возвращение к выборности глав субъектов, ни на возвращение к мажоритарным округам по выборам в Госдуму, поскольку сами

процедуры этих выборов обставлены такими фильтрами и условиями, что делают победителя заведомо зависимым от федерального центра. Что же до политических партий, то лавинообразное увеличение их количества, связанное с радикальным упрощением порядка регистрации, делает их самих еще более карикатурными инструментами выражения политических интересов общества в целом и регионов, в частности. Поэтому Российская Федерация, несмотря на правовые новации последнего времени, по-прежнему существует в логике унитаризма, а Федеральное Собрание РФ теряет свой федералистский характер.

Килин Виктор Валентинович,
*доцент кафедры теории и истории
международных отношений ИСПН УрФУ,
г. Екатеринбург*

Особенности развития международных и внешнеэкономических отношений России в условиях Таможенного союза ЕвразЭС и ВТО

Как известно, согласно отдельным положениям статьи 71 Конституции Российской Федерации, в ведении РФ находятся внешняя политика, международные отношения, международные договоры и внешнеэкономические отношения России, а также установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, социального, национального развития и правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки [1]. Субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законодательством России, обладают правом на осуществление